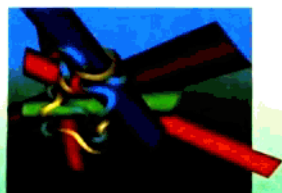


H

新编国际贸易与涉外经济系列丛书

海关管理

AI GUAN GUAN LI



SHANXI JINGJI CHUBANSHE

●主编 钟国柱
山西经济出版社

序

党的十一届三中全会作出了对外开放的重要决策,把发展对外经贸,利用国内国外两种资源,打开国内国外两个市场,学会国内建设和发展对外经济关系两套本领作为我国经济发展的战略确定下来了。十五年来,我国对外开放迅速扩大,对外经济贸易的发展取得了举世瞩目的成就。

第一,全民的对外开放意识大大增强。十一届三中全会特别是邓小平同志南巡讲话以后,广大干部和群众日益深刻地认识到,要加速发展经济,实现到下个世纪中叶达到中等发达国家水平的战略目标,就必须坚持对外开放的基本国策,通过大力发展对外经济技术和文化交流,来充分利用世界上一切可以利用的积极因素,以天下之长,补一国之短。如果夜郎自大,闭关自守,关起门来搞建设,就会永远落后和被动挨打。

第二,多层次、全方位的对外开放格局已基本形成。经过10多年的探索,我国已基本形成经济特区——沿海开放城市——沿海开放地带——沿边、沿江、沿线和内陆中心城市——内地逐步推进的对外开放格局。经济特区的“窗口”作用日益显著,沿海开放城市和地区的示范作用大大加强,内地中心城市的辐射作用已开始发挥。对外开放正源源不断地为我国经济注入勃勃生机,成为我国经济高速增长的强劲动力。

第三,外贸体制改革促进了对外贸易的蓬勃发展。1978年以来,伴随整个经济改革的推进,我国对原有外贸体制进行了一系列

改革,外资企业逐步走上了自负盈亏、自主经营、自我发展、自我约束的道路,这无疑有力地推动了对外贸易的发展。1992年,我国进出口总额达到1656亿美元,其中出口850亿美元,进口806亿美元,在世界贸易地位中上升到第十一位。出口商品结构也不断优化,已实现了由主要出口初级产品向主要出口制成品转变,开始进入由主要出口粗加工品向主要出口精加工制成品的转变。

第四,利用外资和其他经济合作全面展开。通过对外开放,我国取得了大量的对外借款用于能源和基础设施建设,从1979年到1992年,我国仅利用外国政府贷款建设的项目就达1100个。同时,我国已经和正在吸收大量的外商直接投资。从1979年到1993年6月,我国累计批准外商投资企业13.4万余家,协议外资金额1692亿美元,外商实际投入资金437亿美元。此外,我国的对外工程承包、劳务合作、技术引进和对外援助工作也获得了长足的发展。

由此可见,对外开放的基本国策正在我国得到充分贯彻,对外经贸交流已成为我国国民经济发展不可缺少的条件。

刚刚闭幕的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》进一步强调要:“坚定不移地实行对外开放政策,加快对外开放步伐,充分利用国际国内两个市场、两种资源,优化资源配置。积极参与国际竞争与国际经济合作,发挥我国经济的比较优势,发展开放型经济,使国内经济与国际经济实现互接互补。”可见,对外开放和大力发展对外经贸活动已成大势,方向不可逆转。

随着对外开放和外贸体制改革的深化,我们将面向一个更加广阔的国际市场,更广泛地参与国际经贸活动。与国内市场相比,国际市场有着其自身的运动规律,有着更多的不确定因素;与国内经贸活动相比,国际经贸活动要受到更多的制度和法规的约束,更具复杂性和风险性。因此,为促进对外开放和对外经贸活动的发

展,必须培养一大批系统掌握国际经贸理论和政策、熟悉国际商务惯例和法律,懂经营会管理的高层次专门人才。

江西财经学院部分教师编写的国际经贸系列丛书,将很好地适应这种需要。这套系列丛书包括《国际贸易》、《国际贸易实务》、《国际经济合作》、《国际商法》、《国际商务函电》、《国际商务谈判》、《国际市场营销》、《跨国公司导论》、《国际税收》、《涉外会计》、《涉外流通企业管理》和《进出口商品检验》、《国际金融》、《国际投资》、《国际服务贸易》、《国际期货交易》、《国际技术贸易》、《国际招标投标与工程承包》、《国际货物运输与保险》、《海关管理》、《涉外公关与礼仪》、《对外贸易概论》共23本。这套丛书比较全面系统地介绍了从事国际经贸活动所必备的理论及知识。方法与技巧,既可用于高等院校各类专业的教学参考,也可供对外经贸部门各类人士和业余爱好者学习之用。我相信,这套系列丛书的出版,对于发展我国对外经贸教育事业传播国际经贸知识将起到有益的作用。勿庸讳言,根据本人在对外经贸大学多年从事对外经贸教育与科研的见识,认为这套丛书在编写体例上,专业术语的使用上,有些不甚科学,尚待提高,愿希读者提出宝贵意见。

对外经贸大学 薛荣久

1993年11月24日北京耕斋

编审说明

为了适应我国建立社会主义市场经济体制、积极参与国际交换和国际竞争以及加速“复关”的要求,满足财经院校国际贸易与涉外经济专业学生和广大从事外经外贸工作人员学习国际经贸知识的需要,我们组织江西财经学院国际经贸系的部分专家教授和从事外贸工作的企业家共同编著了这套《新编国际贸易与涉外经济系列丛书》,共23本,内容涉及外经外贸工作的各个方面,知识体系完整,并吸收了国外同类研究的最新成果,有一定理论深度;尤其对实际操作技巧作了详尽的阐述,是财经院校学生和实际工作者学习外经外贸知识的理想读本。

该丛书的编写突出质量意识,从选题、主编人选的确定到编写大纲的审定及定稿工作均由编审委员会严格把关,各书实行主编负责制,聘请有经验的教授和企业家担任主编并总纂书稿,使丛书质量得到保证。

本书出版得到山西经济出版社领导,尤其是李肖敏、寇志宏同志的大力支持,中国对外经济贸易大学国贸系主任、博士生导师薛荣久教授为丛书作序,江西财经学院领导和科研处的同志为丛书的编写和出版给予大力指导和帮助。在此,一并表示谢忱。

由于编著时间较紧,编著者水平有限,缺点错误再所难免,恳请读者批评指正。

编审委员会

1994. 12. 20.

目 录

第一章 海关管理概述	(1)
第一节 新中国海关的建立	(1)
第二节 海关的作用与任务	(5)
第三节 海关管理的主要内容	(9)
第四节 海关管理的组织机构	(15)
第二章 关税及其稽征	(17)
第一节 关税的概念与种类	(17)
第二节 海关税则与协调制度	(24)
第三节 关税稽征	(28)
第四节 其他税费的征收	(37)
第三章 非关税政策与措施的监管	(45)
第一节 非关税政策与措施概述	(45)
第二节 海关对配额与许可证商品的监管	(46)
第三节 反补贴与反倾销措施的实施	(51)
第四节 鼓励出口措施的实施	(56)
第五节 经济特区的优惠与监管措施	(60)
第四章 国际重复征税与国际反避税	(63)
第一节 税收管辖权	(63)
第二节 国际重复征税	(67)

第三节	国际避税、逃税与国际避税地	(74)
第四节	国际反避税措施	(81)
第五章	海关对进出口货物的监管	(87)
第一节	进出口货物的申报	(87)
第二节	进出口货物的查验与放行	(105)
第三节	特种进出口货物的通关	(108)
第六章	海关对运输工具及其他贸易方式的 监管	(113)
第一节	海关对运输工具的监管	(113)
第二节	海关对其他贸易方式的监管	(119)
第七章	海关对进出境物品的监管	(135)
第一节	进出境行李物品的监管	(135)
第二节	进出境邮递物品的监管	(147)
第三节	进出境非贸易性印刷品的监管	(150)
第四节	进出境服务人员携带自用物品的监管	(152)
第五节	禁止和限制进出境物品	(156)
第八章	海关对走私及违章行为的处罚 ...	(159)
第一节	走私及其处罚	(159)
第二节	违章行为及其处理	(166)
附录一	中华人民共和国海关法	(171)
附录二	中华人民共和国进出口关税条例	(184)
附录三	中华人民共和国海关对报关单位实	

	施注册登记制度的管理规定	(192)
附录四	中华人民共和国海关关于进出口货物申请担保的管理办法	(194)
附录五	中华人民共和国海关对保税仓库及所存货物的管理办法	(197)
附录六	中华人民共和国海关对进料加工进出口货物管理办法	(200)
附录七	中华人民共和国海关对加工贸易保税工厂管理办法	(205)
附录八	中华人民共和国海关对进出口集装箱和所装货物监管办法	(207)
附录九	中华人民共和国海关对进口减税、免税和保税货物征收海关监管手续费的办法	(210)
附录十	中华人民共和国海关对中外合作开采海洋石油进出口外国籍船舶、货物和外国来华工作人员行李物品的管理办法	(214)
附录十一	中华人民共和国海关对外商投资企业进出口货物监管和征免税办法	(220)
附录十二	中华人民共和国海关总署对进出口经济特区的货物、运输工具、	

	行李物品和邮递物品的管理规定	
		(228)
附录十三	中华人民共和国海关法行政处罚	
	实施细则	(232)
后 记		(241)

第一章 海关管理概述

第一节 新中国海关的建立

一、海关的概念

“海关”一词从字面上来看是设置在沿海口岸的关口，设置在陆地边境的称为陆关。但由于近代航空运输和铁路运输的发展，国际贸易货物或旅客行李物品和邮递物品可以从国外直运内地，因而在国际航空站、国际联运火车站也设置了海关，或在国际邮包、邮件交换地点设置海关办事机构。凡是设在开放口岸的沿海海关，边境陆关和内地陆关对进出口货物和物品执行监督管理和稽征关税职能的，都可称为“海关”。因此，海关的定义我们可以表述为：海关是由主权国家设立的，对进出境货物、运输工具、行李物品、邮递物品等执行监督管理、征收关税和查缉走私的国家行政机关。

二、我国海关的历史沿革

我国的海关具有悠久的历史,自周代开始,历代都在水陆要道或商品的集散地设置关卡,征收内地关税。到了唐代以后,随着海上运输和海上贸易的发展,进出口货物增多,广州成为当时东西方贸易中心之一。在这一形势下,唐代在广州设置了我国第一个专门管理海外通商和征税事务的官署,称为市舶使(司)。以后宋、元、明各朝沿袭唐制,在东南沿海各重要口岸设置了提举市舶司(宋)或市舶提举司(元、明)作为管理中外通商、检查船舶和征税的官署。康熙二十四年(公元1685年),清政府开海禁,在江、浙、闽、粤四省设关,从此以海关制度代替了自唐宋以来实行了近一千年的市舶制度。

鸦片战争前,唐宋元明各代的市舶司和清代的海关,封建统治阶级可以自主地订立关税税率,自主地掌握行政管理权和税款收支权。鸦片战争后,帝国主义通过一系列不平等条约,陆续剥夺了中国海关的关税自主权、行政管理权和税款收支权,海关成为帝国主义侵略、掠夺中国的工具。

首先是关税自主权的丧失,1843年,清政府被迫与英国签订了《中英五口通商章程》,并附有《海关税则》,大幅度降低了中国海关的关税税率,使我国的关税制度从独立自主沦为片面的协定关税,丧失了制订关税税则的自主权,失去了关税保护本国工农业生产的作用,而成为便利资本主义国家向中国倾销商品和掠夺原材料的工具。

其次是海关行政管理权的丧失。英国等侵略者夺取了中国关税的自主权后,又伺机进一步夺取中国海关的行政管理权。1854年,英、美、法三国夺取了上海海关的管理权和征税权。1858年,《中英天津条约》及其附约《中英通商章程善后条约》签订,英国政

府迫使中国政府撤销了美法两国在海关的职务，独揽中国海关的行政大权，并强令中国政府推行到各个海关，称之为洋关。这时，海关总税务司一职一直由英国人把持，高级职员也全为美国人，华人大多担任低级职务或水手、杂役等。各海关的三大行政范围，即税务部门、海务部门和工务部门都受总税务司一人指挥，一些重要事项和秘密事项只有高级官员才能过问，而对中国关员严格保密。这时候的中国海关实际上成为不平等条约的执行部门，海关成了中国国土内的独立王国。

中英亚罗号事件后，帝国主义进而夺取了关税税款的收支权。1860年，中美、中法《北京条约》规定中国对美法的赔款由关税的五分之一分数年摊还，这样关税开始成了向外赔款和举借外债的抵押品，而丧失了关税应有的作用。1901年《辛丑条约》规定中国海关的关税收入必须存缴帝国主义指定的银行作为赔款和外债的担保，由海关总税务司统一掌握。至此，海关又成为帝国主义的国际共管中国外债和赔款的偿付机构。

辛亥革命后，中国政府虽然部分收回了一些海关的关税自主权、行政管理权和税款收支权，但大部分权力还掌握在不同的帝国主义者手里，直到新中国的建立。

三、新中国海关的建立

1949年中华人民共和国成立以后，废除了帝国主义强加到中国人民头上的不平等条约，从而收回了被帝国主义把持了近一个世纪之久的中国海关关税自主权、行政管理权和税款收支权。并且根据1949年七届二中全会“统制对外贸易，改革海关制度”的精神，废止了总税务司署，于1949年10月在北京成立了中华人民共和国海关总署，作为政务院的一个组成部分，统一领导全国海关机构与业务，这标志着新中国海关的诞生。

新中国海关成立以后，政务院于1950年1月制定了《关于关税政策和海关工作的决定》，具体规定了海关工作的范围，明确了关税的征收与作用。为彻底改革海关制度，1950年5月，根据《决定》的精神，制定并颁布了《中华人民共和国暂行海关法》和《中华人民共和国进出口税则》，作为具体指导我国海关工作的依据。

随着时间的推移，形势的变化，旧的《海关暂行法》已难适应形势发展的需要，国务院对它做了全面的、系统的修订。新的《中华人民共和国海关法》于1987年7月1日正式施行。并且为了适应我国的对外开放政策，颁布了一系列的补充规定，使我国的海关工作更加规范，海关成为我国行政机关中的一个重要方面，成为国家贯彻执行进出口政策、法律、法令的重要工具。

海关不同于一般行政机关，也不同于司法机关和公安机关，与港务、边防的职责也有所不同，海关有自己特定的职责、特定的管理对象和管理领域。1980年国务院在关于改革海关管理体制中指出：“海关是代表国家在口岸行使监督管理职能的机关，是贯彻执行国家有关进出口政策、法律、法令的重要工具，是进行对外经济斗争的一个武器。”这是在总结历史经验的基础上明确了海关性质，进一步阐明了中国海关是国家的进出口关境管理机关，海关的基本方针是维护国家的主权和利益，加强海关监督管理，促进对外经济贸易和科技文化交往，保障社会主义现代化建设。

第二节 海关的作用与任务

一、海关的作用

人们传统地将海关的作用分为财政作用和管理作用。实际上这两种作用只是构成海关最一般职责中的一个侧面。至于海关的作用,我们应该从以下几个方面来认识:

(一) 税收作用

海关工作是随着货物、运输工具、人员及资本转移而进行的。它负责制订税率、计征税款,并征收进出口关税和其他关税。

海关根据国家的政策、法律、法令,对不同的商品制定不同的税率,并代替其余一些部门征收税款,是国家财政收入的一个重要来源。

(二) 保护作用

保护作用是海关财政任务的一个方面。因为税收是保护民族工业和我国产品的一种有效手段。这种保护作用也具有本身的特点,它是依靠一些特殊手段及构成对外贸易与外汇管理的一整套措施来实现的。这种措施是由海关按照国家政策规定,由各级海关机构执行的。这种措施中,有与进出口配额相配套的进出口许可证或限制进出口制度乃至禁止进出口的规定,通过不同的关税税率来实现。

海关保护职能也体现在配合其他部门进行管理进出口方面的工作上。

海关负责监督执行卫生健康、动植物、食品检疫和艺术品的进出口以及保护民族遗产、保护工业产权等方面的有关规定。

海关还按照治安管理的有关条例,对危害国家安全的武器弹药贩运非法宣传品的输入等进行管理,保护国家的主权,消除了一些不稳定因素。

(三)促进作用

这种促进作用主要表现在对经济的促进和对外交往的促进上,而且随着对外开放的深入与经济生活的国际化加强,这种促进作用也越来越明显。

这种促进作用,主要运用配额政策,促进本国工业新产品的发
展;还通过一系列免税制度,加强与其他国家经济的联系;编制对外贸易统计,引导国内各行业的生产与贸易。通过一定的措施,促进对外文化等交流。

二、海关的任务

依据《中华人民共和国海关法》及有关法律精神,海关主要有如下四大任务:即监管进出境运输工具、货物、行李物品、邮递物品和其他物品;征收关税和其他规费;查缉走私;编制海关统计和办理其他海关业务。现就四项任务分述如下。

(一)监管

按照《中华人民共和国海关法》及有关的法律、法令规定,海关对进出关境的货物和运输工具进行监管。即所有进出境的货物(包括过境、转运、通运、保税货物等)和运输工具(包括国际航行船舶、航空器、火车、汽车和其他运输工具)必须通过设有海关的地方进境和出境,接受海关的监管。

根据《海关法》规定,进口货物自进境起到办理结关手续止;出口货物自向海关申报起到出境止;过境、转运和通运货物自进境起

到出境止,都应当接受海关的监管。海关监管的货物,未经海关许可,任何单位和个人不得开拆、提取、交付、发运、调换、改装、抵押、转让或更换标志。

进出境运输工具到达设立海关地点起,驶离海关止,应接受海关的监管。

海关的监管具有以下几个方面的特点:

1. 这种监管权力是代表国家行使的,监管的依据是《海关法》与进出口关境的有关法律、法规。
2. 监管具有监督、检查、复核、认可等含义,是对与进出口关境活动有关的管理实施行政监督与行政管理。
3. 在实际进出境过程中实施监管。

(二)征收关税和其他规费

稽征关税是国家赋予海关的一项重要任务。关税具有强制性、预先性、无偿性的特点,海关根据国家公布的海关税则对进出境的货物和物品稽征关税。关税可根据本国不同的实际情况,制定不同的税率。

我国制定关税税率的基本原则是:

1. 对进口国家建设和人民生活必需而国内不能生产或供应不足的物品,可低税或免税进口。
2. 原材料的进口税率,一般比半成品、成品更低。特别是一些本国没有或供应不足,但生产又必需的原材料,可以更低或者免税进口。
3. 国内不能生产或质量未过关的机械设备和仪器、仪表、零部件,其进口税率比整机低,以有利于对国内产品质量和生产技术的提高。
4. 国内能生产和非国计民生必需的物品,一般定较高的税率,以限制进口。
5. 国内需要保护的产品和国内外差价大的商品,定较高税率,

以利于国内商品与国外商品竞争。

6. 为了鼓励出口,一般出口商品不征出口税。但对国内外差价大,国际市场容量有限,而竞争性强的商品,以及需要限制出口的极少数原材料和半成品,征收一定的出口税。

海关除征收关税外,还代替一些部门征税、还对进出口货物征收一定的规费。为了便利纳税人,对于进出口货物应当缴纳的其他税费,也由海关在货物进出口的环节同时代征,这些税费有进口调节税、产品税、增值税、盐税,进出口机动车辆的购置附加费和有关进口产品的消费税、工商统一税等。当进出口货物收、发货人要求海关派员到监管区域以外办理海关手续,执行监管任务时,海关还要收取一定的规费,规费按时间、单位的不同,有不同的收费标准,一般每一关员一个工作日收取人民币 50 元,节假日加倍。对从国外进口的,经海关核准予以免税、减税和保税货物,海关按规定征收监管手续费。

(三)查缉走私

走私是破坏国家主权,扰乱经济秩序,损害国家利益和危害我国经济建设的行为。国家赋予海关查缉走私的任务,与监管和征税任务组成互为联系的有机整体。海关的缉私工作是为了保证监管和征税的贯彻执行,因此,缉私工作也可以说是监管工作和征税工作的延伸和深化。

当前,走私大致表现在以下几个领域:

1. 经济领域里的走私。走私者利用某些商品国内外差价悬殊,为牟取非法暴利而进行的国与国(或地区)之间的一种投机买卖活动。这种走私较为普遍。

2. 政治领域里的走私。这种走私主要是指国外敌对势力私运爆炸物品,谍报工具和反动宣传品等的进口,以达到政治破坏的目的。随国内外政治、经济形势的变化,走私手段日趋多样,且与别的领域的走私掺杂在一起。